

## **CALIL SIMÃO**

*Doutoramento em Direito pela Universidade de Coimbra (PhD-ABD/PT)*

*Mestre em Direito Constitucional*

*Professor-membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC)*

*Membro efetivo da Comissão de Direito Constitucional da OAB/SP*

*Membro efetivo da Comissão de Direito Administrativo da OAB/SP*

*Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa de Direito Educacional (PUC/SP)*

*Advogado especialista em ações coletivas e Consultor Jurídico*

# **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

---

## **TEORIA E PRÁTICA**



### **DE ACORDO:**

- ▶ com a Lei nº 12.846, de 01 de Agosto de 2013 (Lei Anticorrupção)
- ▶ com a Lei Complementar nº 135/2010 (Ficha Limpa)



**JHMIZUNO**  
EDITORA DISTRIBUIDORA

# Improbidade Administrativa – Teoria e Prática – 2ª edição

© Calil Simão

J. H. MIZUNO 2014

Revisão:

Douglas Dias Ferreira

**Ficha Catalográfica Elaborada Por**  
**Meyre Raquel Tosi**  
**Bibliotecária – CRB 8 nº 759**

351	Simão Neto, Calil
S596i	Improbidade administrativa: teoria e prática: de acordo com a Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013, com a Lei complementar nº 135 de junho de 2010: Ficha Limpa / Calil Simão Neto. – 2. ed.
	Leme: J. H. Mizuno, 2014.
	1113p. 23cm.
	Inclui referências.
	Inclui índice alfabético remissivo.
	1. Direito – Improbidade administrativa. 2. Improbidade administrativa – Direito. 3. Ficha Limpa – Direito administrativo. 4. Lei nº 12.846 de 01-08-2013. 5. Lei nº 135 de 04-06-2010. I. Título.
ISBN 978-85-7789-089-4	
CDU 351	
<b>Índice para o Catálogo Sistemático</b>	
Direito – Improbidade administrativa	351
Improbidade administrativa – Direito	351
Ficha Limpa – Direito administrativo	351
Lei nº 12.846 de 01-08-2013	351
Lei nº 135 de 04-06-2010	351

Nos termos da lei que resguarda os direitos autorais, é expressamente proibida a reprodução total ou parcial destes textos, inclusive a produção de apostilas, de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, reprográficos, de fotocópia ou gravação.

Qualquer reprodução, mesmo que não idêntica a este material, mas que caracterize similaridade confirmada judicialmente, também sujeitará seu responsável às sanções da legislação em vigor.

A violação dos direitos autorais caracteriza-se como crime incurso no art. 184 do Código Penal, assim como na Lei n. 9.610, de 19.02.1998.

O conteúdo da obra é de responsabilidade do autor. Desta forma, quaisquer medidas judiciais ou extrajudiciais concernentes ao conteúdo serão de inteira responsabilidade do autor.

Todos os direitos desta edição reservados à

JH MIZUNO

Rua Prof. Mário Zini, 880 – Cidade Jardim – CEP: 13614-230 – LEME/SP

Fone/Fax: (19) 3571-0420

Visite nosso site: [www.editorajhmizuno.com.br](http://www.editorajhmizuno.com.br)

e-mail: [atendimento@editorajhmizuno.com.br](mailto:atendimento@editorajhmizuno.com.br)

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

# Sumário

---

## PARTE I: OS ATOS

### CAPÍTULO I

<b>Teoria da corrupção .....</b>	<b>35</b>
1. Do poder .....	35
2. Da corrupção .....	36
2.1. Corrupção social.....	38
2.2. Corrupção do Estado.....	39
2.3. Agentes da corrupção .....	40
2.4. Algumas formas de corrupção.....	41
2.5. Fatores que favorecem a corrupção.....	42
2.6. Combate à corrupção .....	43
3. Improbidade/corrupção/desonestidade .....	45

### CAPÍTULO II

<b>Da improbidade e suas congêneres .....</b>	<b>45</b>
4. Improbidade no setor privado .....	45
4.1. Improbidade trabalhista .....	45
4.2. Improbidade civil.....	46
4.3. Improbidade comercial .....	46
5. Improbidade no setor público .....	47
5.1. Improbidade eleitoral.....	47
5.2. Improbidade política ou político-administrativa .....	48
5.3. Improbidade administrativa .....	48
5.3.1. Evolução do combate à improbidade administrativa.....	49
5.3.1.1. Constituições de 1824-1969 .....	49
5.3.1.2. Decreto-Lei nº 3.240/41 .....	55
5.3.1.3. Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) .....	56

5.3.1.4. Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto).....	57
5.3.1.5. Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular) .....	60
5.3.1.6. Convenções .....	62
5.3.1.6.1. Convenção Interamericana contra a Corrupção .....	62
5.3.1.6.2. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção .....	65
5.3.1.6.3. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais..	68
5.3.1.7. Da responsabilidade prevista na Constituição de 1988: uma análise do § 4º do art. 37 .....	70
5.3.1.7.1. Objeto da responsabilidade e suas limitações.....	70
5.3.1.7.2. Regime jurídico punitivo dos atos de improbidade adminis- trativa.....	72
5.3.1.7.3. Natureza da responsabilidade .....	74
5.3.1.7.4. Competência legislativa em matéria de improbidade admi- nistrativa .....	77
5.3.1.7.5. Da forma como a responsabilidade deve ser buscada.....	81
5.3.1.7.6. Dos limites quanto aos sujeitos do ato ímprobo e quanto ao bem jurídico protegido .....	83
5.3.1.7.7. Classificação da norma constitucional quanto a sua eficácia .	84
5.3.1.7.8. Requisitos para configuração do ato de improbidade admi- nistrativa .....	87
5.3.1.7.8.1. Presença de agente público .....	87
5.3.1.7.8.1.1. Improbidade administrativa como infração própria	89
5.3.1.7.8.2. Elemento subjetivo do agente .....	90
5.3.1.7.8.3. Ato ilícito: infração grave .....	95
5.3.1.7.8.3.1. Formas de conduta ilícita .....	96
5.3.1.7.8.3.1.1. Improbidade administrativa e simples ato ilícito: a necessidade de tipicidade da conduta .....	97
5.3.1.7.8.3.1.2. Os tipos primários incompletos e os atos de improbidade administrativa.....	99
5.3.1.7.8.3.1.3. Desnecessidade de ato danoso para configuração do ato de improbidade administrativa .....	102
5.3.1.7.8.3.2. Tentativa .....	103
5.3.1.7.8.4. Ato contra patrimônio público ou contra patrimônio particular de posse do poder público .....	107
5.3.1.7.8.5. Nexo causal.....	110
5.3.1.8. Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção) .....	110
5.3.1.8.1. Objeto de regulamentação.....	117

5.3.1.8.2. Sujeitos sancionados .....	118
5.3.1.8.3. Responsabilidades .....	118
5.3.1.8.4. Administração Pública e agente público estrangeiros .....	120
5.3.1.8.5. Atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira .....	120
5.3.1.8.6. Responsabilização .....	121
5.3.1.8.6.1. Desconsideração da pessoa jurídica .....	122
5.3.1.8.6.2. Acordo de leniência .....	122
5.3.1.8.6.3. Responsabilização administrativa .....	124
5.3.1.8.6.3.1. Procedimento administrativo de responsabili- zação .....	125
5.3.1.8.6.3.2. Sanções aplicáveis .....	126
5.3.1.8.6.4. Responsabilização judicial .....	127
5.3.1.8.6.4.1. Procedimento judicial .....	127
5.3.1.8.6.4.2. Medida cautelar .....	128
5.3.1.8.6.4.3. Sanções aplicáveis .....	128
5.3.1.8.6.5. Aplicação isolada ou cumulativa das sanções .....	129
5.3.2. Improbidade administrativa e agente público inábil .....	130
5.3.3. Improbidade administrativa e ato danoso: o ato danoso como ato improbo .....	132
5.3.4. Improbidade administrativa e improbidade disciplinar na seara pública ...	133
5.3.5. Breves comentários sobre a Lei nº 8.429/92 .....	134
5.3.5.1. Conflito aparente de normas .....	137
5.3.5.2. (In)constitucionalidade da Lei de Improbidade Administrativa ....	140
5.3.5.2.1. Da (in)constitucionalidade material .....	140
5.3.5.2.2. Da (in)constitucionalidade formal .....	143

### **CAPÍTULO III**

#### **Mandato, cargo, emprego e função pública. Dos vínculos jurídicos de trabalho.**

<b>Das investidas dos agentes públicos .....</b>	<b>153</b>
6. Vínculos jurídicos de trabalho .....	153
6.1. Mandato, cargo, emprego e função pública .....	153
6.2. Mandato .....	154
6.3. Cargo público .....	155
6.3.1. Cargo político .....	155
6.4. Emprego público .....	160
6.5. Função pública .....	160

7. Investidura dos agentes públicos .....	160
7.1. Investidura administrativa .....	161
7.2. Investidura política .....	161
7.3. Investidura originária .....	162
7.4. Investidura derivada .....	162
7.5. Investidura efetiva .....	162
7.6. Investidura em comissão .....	162
7.7. Investidura vitalícia .....	162
7.8. Investidura interina .....	162
8. Formação do vínculo jurídico .....	163
8.1. Eleição .....	163
8.2. Nomeação .....	164
8.3. Convocação .....	165
8.4. Designação .....	165
8.5. Contratação .....	166
8.6. Requisição e cessão de funcionário público .....	168

## **CAPÍTULO IV**

<b>Dos sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa .....</b>	<b>169</b>
9. Considerações iniciais: autoria, coautoria e participação .....	169
10. Agentes públicos .....	170
10.1. Agentes administrativos .....	170
10.2. Categorias de agentes públicos .....	171
10.2.1. Agentes públicos permanentes .....	171
10.2.1.1. Servidor público .....	171
10.2.1.2. Servidor estatutário .....	171
10.2.1.3. Empregado público .....	172
10.2.2. Agentes públicos temporários .....	172
10.2.2.1. Servidor temporário .....	172
10.2.2.2. Agentes honoríficos .....	174
10.2.2.3. Agentes credenciados .....	174
10.2.3. Agentes delegados .....	174
10.2.3.1. Exercício de serviço público por meio de concessão, permissão ou convênio .....	175
10.2.4. Agentes políticos: dos sujeitos à responsabilidade especial: Chefe do Executivo, Ministros de Estado nos atos conexos e Ministros do Supremo Tribunal Federal, entre outros .....	179

10.2.4.1. Membros do Poder Legislativo.....	184
10.2.5. Responsabilidade do funcionário irregular ou funcionário de fato .....	185
10.3. Agentes públicos por equiparação ou ficção legal .....	188
11. Terceiro .....	189
11.1. Terceiro coautor do ato de improbidade administrativa .....	189
11.2. Participação material do terceiro: induzir ou concorrer.....	190
11.2.1. Induzir.....	190
11.2.2. Concorrer.....	192
11.3. Beneficiário do ato de improbidade .....	192
11.3.1. Benefício direto.....	193
11.3.2. Benefício indireto.....	193
12. Sujeito ativo próprio e impróprio .....	193

## **CAPÍTULO V**

<b>Dos sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa .....</b>	<b>195</b>
13. Pessoas jurídicas de direito público .....	195
13.1. Pessoas jurídicas de direito público interno .....	195
13.1.1. Administração Direta: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.....	196
13.1.2. Administração Indireta: fundação, autarquia, sociedade de economia mista, empresa pública e sociedade sob controle acionário do Estado .....	196
13.2. Pessoas jurídicas de direito público externo .....	200
14. Pessoas jurídicas de direito privado .....	200
14.1. Entidades que gerenciam dinheiro público: sociedades, associações e fundações, entre outras .....	200
14.2. Entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com o seu patrimônio ou com a sua receita anual.....	201
14.3. Entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público.....	204
14.4. Situação específica dos sindicatos.....	205
14.5. Situação específica dos partidos políticos.....	208
14.6. Empresa privada incorporada ao patrimônio público .....	209

## **CAPÍTULO VI**

<b>Dos princípios constitucionais da administração pública .....</b>	<b>211</b>
15. Princípios e regras jurídicas: os princípios constitucionais.....	211
15.1. Princípios constitucionais da administração pública .....	212

15.1.1. Princípio da legalidade .....	212
15.1.2. Princípio da impessoalidade .....	213
15.1.3. Princípio da moralidade administrativa .....	215
15.1.3.1. Distinção entre imoralidade administrativa e improbidade administrativa .....	217
15.1.4. Princípio da eficiência .....	218
15.1.5. Princípio da publicidade .....	220
15.1.6. Impossibilidade de configuração de atos de improbidade administrativa por simples violação de princípios .....	220

## **CAPÍTULO VII**

<b>Dos atos de improbidade administrativa em espécie .....</b>	<b>227</b>
16. Atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito .....	227
16.1. Conceito de enriquecimento ilícito .....	227
16.2. Distinção entre enriquecimento ilícito e enriquecimento sem causa .....	227
16.3. Requisitos gerais para configuração do tipo legal .....	229
16.3.1. Enriquecimento ilícito e funcionários de entidades privadas .....	237
16.3.2. Natureza do patrimônio objeto do aumento ilícito do patrimônio .....	238
16.4. Sujeito apenas investido e agente público afastado .....	240
16.5. Formas de implementação do enriquecimento ilícito .....	241
16.5.1. Recebimento de vantagem indevida por meio de comissão, percentagem, gratificação ou presente .....	241
16.5.2. Facilitação de negócio superfaturado .....	244
16.5.3. Facilitação de negócio subfaturado .....	247
16.5.4. Favorecimento pessoal por utilização de bens públicos ou por tráfico de influência .....	248
16.5.5. Tolerar atividade ilícita .....	252
16.5.6. Emitir declaração falsa .....	258
16.5.7. Evolução patrimonial ilegal .....	260
16.5.8. Prestação ilegal de serviço externo .....	262
16.5.9. Intermediação ilegal em liberação e aplicação de verbas públicas ...	265
16.5.10. Omissão ilegal .....	267
16.5.11. Incorporação ilegal de patrimônio público .....	269
16.5.12. Utilização ilegal de patrimônio público .....	270
17. Atos de improbidade que causam prejuízo ao erário (LIA, art. 10) .....	273
17.1. O que se entende por erário .....	277
17.2. O dano como requisito do ato ímprobo .....	280



17.3. Formas de implementação do prejuízo ao erário .....	281
17.3.1. Facilitação ou concorrência na incorporação de patrimônio público..	281
17.3.2. Utilização ilegal de patrimônio público .....	282
17.3.3. Doação ilegal de patrimônio público .....	284
17.3.4. Alienação, locação de patrimônio público ou prestação de serviço público por preço inferior ao de mercado .....	285
17.3.5. Aquisição, permuta, locação ou contratação de serviço por preço superior ao de mercado.....	287
17.3.6. Operação financeira ilegal.....	288
17.3.7. Concessão ilegal de benefício administrativo ou fiscal .....	292
17.3.8. Frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente..	294
17.3.9. Ordenar ou permitir a realização de despesas ilegais .....	300
17.3.10. Agir negligentemente no trato da coisa pública .....	303
17.3.11. Liberação ilegal de verba pública e desvio de finalidade .....	306
17.3.12. Enriquecimento ilícito de terceiro .....	309
17.3.13. Utilização ilegal de patrimônio público .....	311
17.3.14. Gestão associada ilegal .....	312
17.3.15. Contrato de rateio sem prévia dotação orçamentária .....	317
18. Atos de improbidade que apenas atentam contra os princípios da administração pública (LIA, art. 11) .....	319
18.1. Formas de lesão a princípios .....	321
18.1.1. Ato administrativo ilegal .....	321
18.1.2. Prevaricação .....	323
18.1.3. Quebra de sigilo funcional.....	324
18.1.4. Negar publicidade aos atos oficiais.....	328
18.1.5. Frustrar a licitude de concurso público.....	332
18.1.6. Deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.....	334
18.1.7. Divulgação indevida de medida política ou econômica.....	338

## **CAPÍTULO VIII**

<b>Das excludentes .....</b>	<b>341</b>
19. Excludentes de ilicitude. Considerações iniciais .....	341
19.1. Estado de necessidade .....	341
19.2. Exercício regular do direito.....	342
19.3. Estrito cumprimento de um dever legal .....	343
20. Excludentes de culpabilidade. Considerações iniciais .....	343
20.1. Menoridade.....	343

20.2. Distúrbios mentais .....	344
20.3. Inexigibilidade de conduta diversa .....	344
20.3.1. Coação irresistível .....	344
20.3.2. Obediência hierárquica .....	344
20.4. Erro de fato e erro de direito .....	345
21. Excludentes da punibilidade. Considerações iniciais .....	346
21.1. Morte do agente .....	346
21.2. Anistia .....	347
21.3. Indulto e Graça .....	347
21.4. Prescrição ou Decadência .....	347

## **PARTE II: A AÇÃO**

### **CAPÍTULO IX**

<b>Da Ação de Improbidade Administrativa .....</b>	<b>353</b>
22. Ação de Improbidade Administrativa, Ação Popular e Ação Civil Pública: objetos distintos .....	353
22.1. O caráter repressivo-reparatório acessório: objeto da ação de improbidade administrativa .....	357
23. Natureza da ação de improbidade administrativa .....	359
24. Procedimento especial obrigatório .....	362
24.1. Inaplicabilidade das Leis nº 7.347/85 e nº 8.078/90 .....	366

### **CAPÍTULO X**

<b>Do procedimento administrativo: A persecução do ilícito .....</b>	<b>371</b>
25. Formas de investigação .....	371
25.1. Processo administrativo .....	371
25.1.1. Conceito .....	371
25.1.2. Autoridade competente .....	374
25.1.3. Legislação aplicável .....	375
25.1.4. Arquivamento .....	380
25.2. Inquérito policial .....	380
25.2.1. Conceito .....	380
25.2.2. Autoridade competente .....	387
25.2.3. Legislação aplicável .....	388
25.2.4. Arquivamento e desarquivamento ou reabertura .....	389

25.3. Inquérito civil.....	390
25.3.1. Conceito .....	390
25.3.2. Autoridade competente .....	393
25.3.3. Legislação aplicável .....	394
25.3.4. Arquivamento, desarquivamento ou reabertura .....	394
25.3.5. Recursos no inquérito civil .....	395
25.4. Comissão especial de investigação .....	397
25.5. Investigação particular.....	399
25.6. Compromisso extrajudicial e judicial: a transação, conciliação ou acordo na LIA.....	399
25.7. Procedimentos de investigação e a presença do princípio do contraditório e da publicidade .....	404
26. Do poder-dever de requisitar investigação .....	405
26.1. A requisição pode ser indeferida? .....	408
26.2. Forma e conteúdo da requisição .....	408
26.3. Pode o juiz requisitar uma investigação? .....	409
27. Desnecessidade de procedimento administrativo prévio à ação de improbidade .....	409
28. Direito de representação .....	412
29. Algumas medidas de investigação .....	414
29.1. Escuta telefônica .....	414
29.2. Quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados.....	416
30. Coexistência dos procedimentos administrativos de investigação.....	418
31. Trancamento dos “procedimentos” administrativos .....	418

## CAPÍTULO XI

<b>Petição Inicial.....</b>	<b>421</b>
32. Petição inicial.....	421
32.1. Breves considerações .....	421
32.2. Endereçamento: a competência.....	423
32.2.1. Competência em razão da matéria: atos de improbidade administrativa .....	424
32.2.2. Competência em razão da pessoa ( <i>ratione personae</i> ) .....	425
32.2.2.1. Foro por prerrogativa de função ( <i>intuitu functionae</i> ) .....	425
32.2.2.2. Competência por força de compreensão .....	431
32.2.2.3. Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho .....	434
32.2.2.4. O Ministério Público Federal e a Sociedade de Economia Mista....	445
32.2.3. Da competência de foro .....	449
32.2.4. Da prevenção prevista na LIA.....	454

32.3. Interesse de agir.....	456
32.3.1. Prazo para a propositura da ação.....	458
32.4. Legitimidade ativa.....	458
32.4.1. Legitimado ordinário.....	459
32.4.1.1. Pessoa jurídica interessada.....	459
32.4.1.2. Litisconsórcio ativo.....	468
32.4.2. Legitimado extraordinário.....	470
32.4.2.1. Ministério Público.....	470
32.4.2.1.1. Princípio do promotor natural.....	480
32.4.2.1.2. Dos grupos especializados no combate à improbidade administrativa.....	482
32.4.3. Natureza da legitimação: concorrente e disjuntiva.....	483
32.5. Legitimidade passiva.....	484
32.5.1. O litisconsórcio passivo necessário.....	485
32.6. A causa de pedir: os fatos e fundamentos jurídicos.....	486
32.6.1. Fato jurídico, ato jurídico e suporte fático.....	488
32.7. Pedido.....	489
32.7.1. Possibilidade jurídica do pedido.....	492
32.7.2. Pedido certo e genérico na LIA.....	493
32.7.3. Tutela reparatória: o ressarcimento do dano.....	494
32.7.3.1. Tutela reparatória em pecúnia ou pelo equivalente monetário.....	496
32.7.3.2. Tutela reparatória na forma específica.....	497
32.7.3.2.1. Tutela reparatória na forma específica e onerosidade excessiva.....	498
32.7.4. Cumulação de pedidos.....	498
32.7.4.1. Tutela contra o ilícito.....	499
32.7.4.1.1. Tutela contra o ilícito de efeitos instantâneos.....	501
32.7.4.1.2. Pedido declaratório ou desconstitutivo.....	502
32.7.4.2. Tutela contra o ilícito e terceiros.....	506
32.7.4.3. Pedido condenatório em prol dos particulares lesados.....	506
32.8. Valor da causa.....	507
32.9. Antecipação de despesas.....	508

## **CAPÍTULO XII**

<b>Do Processo Judicial.....</b>	<b>511</b>
33. Juízo prévio de admissibilidade.....	511
33.1. Possibilidade de sua inclusão por medida provisória.....	513

33.2. Notificação obrigatória: nulidade absoluta.....	517
33.2.1. Forma e conteúdo da notificação.....	525
33.2.2. Contagem do prazo para apresentação da manifestação por escrito .....	528
33.3. Forma e conteúdo da manifestação por escrito .....	529
33.3.1. Inexistência de ato de improbidade administrativa ou improcedência da ação .....	530
33.3.2. Inadequação da via eleita .....	531
33.4. Desnecessidade de habilitação técnica para prestar informações preliminares .....	532
33.5. O dever de fundamentar o recebimento.....	534
33.6. O indeferimento liminar da petição inicial.....	536
33.6.1. Indeferimento da petição inicial sem julgamento de mérito .....	537
33.6.2. Indeferimento da petição inicial com julgamento de mérito .....	538
33.6.2.1. Intimação da sentença .....	541
33.6.3. Recurso da decisão liminar .....	542
33.6.3.1. Julgamento da causa pelo tribunal .....	544
34. Da citação e da intimação obrigatória (entidade lesada e MP) .....	545
35. Intervenção de terceiros na LIA.....	549
35.1. Intervenção da pessoa jurídica interessada .....	550
35.1.1. Momento da intervenção e poderes.....	550
35.2. Intervenção do Ministério Público.....	554
35.2.1. Momento da intervenção e poderes.....	554
35.3. Intervenção do ' <i>amicus curiae</i> ' .....	557
35.3.1. Momento da intervenção e poderes .....	561
36. Da defesa .....	562
36.1. Contestação .....	562
36.1.1. Forma, conteúdo e prazo .....	562
36.2. Ação incidental: Reconvenção ou ação declaratória.....	564
36.3. Exceções instrumentais.....	566
37. Julgamento antecipado ou instrução processual.....	567
37.1. Das provas .....	568
37.1.1. Necessidade de a inicial vir acompanhada de fortes indícios.....	570
37.1.2. Ônus da prova.....	571
37.1.3. Fato negativo.....	572
37.1.4. Fato negativo e princípio da presunção de constitucionalidade dos atos administrativos .....	574
37.1.5. Inversão do ônus da prova no direito punitivo.....	575

38. Litispendência, conexão e continência: a coexistência de ação civil pública, ação popular, ação de improbidade administrativa e ação individual .....	579
39. Revelia .....	582
39.1. Revelia e citação por edital ou hora certa .....	584
40. Suspensão do processo .....	586
40.1. Morte do improbo: adequação do pedido .....	587
40.2. Prejudicialidade e preliminariedade .....	591
40.2.1. Verificação de fato tipificado como crime .....	592
41. Sentença .....	594
41.1. Conteúdo da sentença: a impossibilidade de antecipação de tutela na sentença .....	595
41.2. Tipos de sentença .....	598
41.2.1. Sentença de procedência .....	598
41.2.1.1. Sentença condenatória .....	598
41.2.1.1.1. Sentença condenatória-sancionatória .....	599
41.2.1.1.2. Sentença condenatória-reparatória .....	599
41.2.1.1.3. Sentença condenatória-mandamental .....	599
41.2.1.2. Sentença declaratória/desconstitutiva .....	600
41.2.2. Sentença de improcedência .....	601
41.2.2.1. Sentença absolutória .....	601
41.3. Efeitos secundários da condenação .....	601
41.3.1. Hipoteca judiciária .....	601
41.3.2. Inelegibilidade .....	603
41.4. Coisa julgada: os seus limites .....	607
42. Do recurso da sentença e efeitos .....	612
42.1. Embargos de Declaração, Apelação, Recurso Especial e Recurso Extraordinário .....	617
42.2. Reexame necessário .....	617
43. Litigância de má-fé .....	618
44. Sucumbência .....	621
45. Abandono e desistência da ação .....	623
46. Impossibilidade de ação rescisória 'pro societate' .....	626

## CAPÍTULO XIII

<b>Medidas excepcionais de defesa .....</b>	<b>629</b>
47. Reclamação .....	629
48. Mandado de Segurança .....	630

## PARTE III: AS SANÇÕES

### CAPÍTULO XIV

<b>O prisma constitucional das sanções .....</b>	<b>637</b>
49. A ordem social e jurídica: a sanção .....	637
50. As sanções decorrentes da conduta ímproba – individualização da pena: a dosimetria .....	640
50.1. O devido processo legal substancial .....	647
50.2. Multiplicidade de atos ímprobos .....	649
51. Limite temporal e a aplicação da LIA .....	654
52. Natureza jurídica das sanções .....	656
53. Princípio da demanda e da inércia da jurisdição: regras da correlação, adstrição ou congruência .....	659
54. Da transmissão das penas: o princípio da personificação da pena .....	667
55. A correta interpretação do inc. I do art. 21 .....	675
56. O princípio da independência entre as responsabilidades .....	680
57. Possibilidade jurídica e aplicação das sanções .....	684
58. A culpabilidade do agente ímprobo .....	686

### CAPÍTULO XV

<b>Dos sujeitos às sanções .....</b>	<b>693</b>
59. Agente público .....	693
59.1. Servidor público .....	694
59.2. Agentes políticos .....	694
60. Particulares .....	705
60.1. Pessoa física .....	707
60.2. Pessoa jurídica .....	707
60.2.1. Aplicação da Lei nº 12.846/13 .....	712

### CAPÍTULO XVI

<b>Das sanções cautelares .....</b>	<b>715</b>
61. Sanções cautelares .....	715
61.1. Pretensão cautelar na LIA: objeto da medida cautelar .....	715
61.2. Processo cautelar e medida cautelar .....	715
61.2.1. Ação cautelar satisfativa, antecedente e incidente .....	716

61.3. Procedimentos cautelares .....	716
61.3.1. Cautelar incidental.....	716
61.3.2. Cautelar preparatória ou antecedente.....	716
61.4. Competência .....	717
61.4.1. Competência no tribunal .....	717
61.4.2. Prevenção do Juízo.....	717
61.5. Duração da medida cautelar .....	718
61.5.1. Perda da eficácia por decurso temporal: falta de ajuizamento da ação principal.....	718
61.5.2. Perda da eficácia por decurso temporal: falta de execução da medida deferida .....	718
61.5.3. Perda da eficácia por extinção do processo principal .....	719
61.5.4. Eficácia da medida cautelar e extinção .....	719
61.5.4.1. Impossibilidade de renovação de pretensão cautelar extinta por perda de eficácia com base no mesmo fundamento.....	720
61.5.4.2. Impossibilidade de renovação de pretensão cautelar em razão da extinção da medida cautelar por qualquer motivo .....	720
61.6. Extinção da medida cautelar .....	720
61.6.1. Processamento da extinção .....	721
62. Sanção de indisponibilidade de bens ou valores.....	721
63. Inscrição da indisponibilidade no registro de imóveis.....	725
64. Do objeto e suas limitações .....	729
64.1. Morte do ímprobo: a herança e o bem de família legal .....	738
65. Hipóteses de indisponibilidade de bens e valores: requisitos gerais.....	740
65.1. O <i>fumus boni iuris</i> e <i>periculum in mora</i> como requisitos da medida cautelar ....	741
65.2. Indisponibilidade de bens, no caso de perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente .....	745
65.3. Indisponibilidade de bens no caso de ressarcimento do dano.....	746
66. Indisponibilidade genérica é ilegal.....	747
67. Execução da medida e efeitos.....	748
68. O depositário na indisponibilidade de bens e valores .....	755
69. Medida cautelar no bojo do processo de conhecimento: a fungibilidade das medidas.....	757
70. A Indisponibilidade de bens e valores e outros créditos.....	758
71. Do sequestro previsto pela LIA.....	761
72. O instituto da caução e a indisponibilidade de bens e valores .....	765



73. Afastamento temporário da função pública .....	768
74. Concurso de credores: a insolvência civil.....	776
75. Coisa julgada e decisão cautelar: revogação e modificação.....	779

## **CAPÍTULO XVII**

<b>Das sanções principais.....</b>	<b>783</b>
76. Sanções principais.....	783
77. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio .....	784
77.1. A perda de bens ou valores como instrumento de efetividade da sanção de ressarcimento.....	789
78. Ressarcimento integral do dano .....	789
78.1. Ressarcimento pelo equivalente monetário e na forma específica .....	800
78.2. O que significa demonstrar o dano.....	802
78.3. Da demonstração do dano na liquidação de sentença .....	804
78.4. Ação complementar de ressarcimento .....	807
78.5. O ressarcimento do dano e os agentes políticos .....	808
78.6. Ressarcimento do dano e decisão do Tribunal de Contas .....	810
78.7. O ressarcimento previsto na hipótese de lesão a princípios administrativos: o dano moral e a pessoa jurídica de direito público.....	819
79. Perda da função pública .....	825
80. Suspensão dos direitos políticos .....	848
81. Multa civil .....	857
82. Proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios, ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário .....	860
83. Da declaração de invalidade do ato improbo .....	870
83.1. Elementos para declaração de invalidade.....	872
83.2. Da prescrição do pedido de invalidade .....	874

## **CAPÍTULO XVIII**

<b>Do cumprimento da sentença .....</b>	<b>877</b>
84. Considerações gerais .....	877
85. Do cumprimento da sanção de perda de bens ou valores .....	879
86. Do cumprimento da sanção de ressarcimento do dano .....	880
87. Do mandado judicial de cancelamento ou transferência de domínio .....	884

88. Do cumprimento da sanção da proibição de contratar ou receber benefícios fiscais ou creditícios .....	887
89. Do cumprimento da sanção de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos.....	887
90. Do cumprimento da sanção de multa civil .....	893
90.1. Cobrança da pena de multa: juros e atualização monetária .....	893

## **CAPÍTULO XIX**

<b>Da prescrição e da eficácia do decisório .....</b>	<b>897</b>
91. Da prescrição.....	897
92. Prescrição e ressarcimento do dano: segurança jurídica x indisponibilidade do patrimônio público .....	905
93. O litisconsórcio passivo necessário: condição de eficácia da sanção.....	909

## **ANEXO LEGISLATIVO**

Decreto-Lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941 – DOU de 31.12.41 .....	917
Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.....	919
Lei n. 3.164, de 1 de junho de 1957 .....	937
Lei n. 3.502, de 21 de dezembro de 1958.....	939
Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 .....	943
Lei nº 7.106, de 28 de junho de 1986.....	950
Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 .....	952
Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002 .....	963
Convenção Interamericana Contra a Corrupção.....	964
Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.....	976
Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.....	977
Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.....	1037
Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.....	1046
Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 .....	1051
Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.....	1062

**ANEXO PRÁTICO**

Petição inicial – Medida cautelar preparatória.....	1075
Petição inicial – Ministério Público .....	1077
Petição inicial – Entidade Política (União, Estado, Distrito Federal ou Município).....	1079
Petição inicial – Entidade Privada .....	1080
Decisão inicial (notificação).....	1081
Manifestação por escrito .....	1082
Decisão de recebimento da ação .....	1083
Contestação .....	1085
Sentença .....	1087
Fluxograma.....	1090
 <b>REFERÊNCIAS</b> .....	 1091
 <b>ÍNDICE ALFABÉTICO REMISSIVO</b> .....	 1103